

**APERTURA ECONOMICA Y DEFICIT FISCAL EN COLOMBIA  
1990 – 2003**

Proponente

IVONNE BEATRIZ LARA HADECHNY

Director Memoria de Grado

GUSTAVO RODRIGUEZ ECHEVERRIA

Economista

UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA

FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES Y ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMIA

SANTA MARTA

2005

**APERTURA ECONOMICA Y DEFICIT FISCAL EN COLOMBIA  
1990 – 2003**

Proponente

IVONNE BEATRIZ LARA HADECHNY

**Memoria de Grado presentado como requisito para optar el título de  
Economista con énfasis en Economía Internacional**

Director

GUSTAVO RODRIGUEZ ECHEVERRIA

Economista

UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA  
FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES Y ECONOMICAS  
PROGRAMA ECONOMIA  
SANTA MARTA  
2005

## **TABLA DE CONTENIDO**

1.	PRESENTACION	1
2.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
3.	ESTADO DE DESARROLLO O ANTECEDENTES	5
4.	OBJETIVOS	8
4.1	Objetivo General	8
4.2	Objetivos Específicos	8
5.	FORMULACION Y GRAFICACION DE LA HIPOTESIS	9
5.1	Formulación de la hipótesis	9
5.2	Graficación de la hipótesis	10
6.	DISEÑO METODOLOGICO SEGÚN LA NATURALEZA DE LA INVESTIGACIÓN	
6.1	Selección y medición de variables de analisis	11
6.2.	Técnicas e instrumentos a utilizar para la recolección de la información	
6.2.1	Recolección de la información	12
6.2.2	Técnicas o procedimientos de análisis	12

**CAPITULO I. LINEAMIENTOS TEORICOS DE LA APERTURA ECONOMICA  
FRENTE AL DEFICIT FISCAL COLOMBIANO 13**

1.1	La liberación del comercio exterior y marco institucional	16
1.2	Fortalecimiento de la inversión y capital	17
1.3	Modernización de la infraestructura y el transporte	20
1.4	Educación, salud y seguridad social	20
1.5	Servicio a la deuda	22
1.6	Gasto militar	23

**CAPITULO II. INGRESOS Y GASTOS DEL ESTADO 1990 - 2003**

2.1	Ingresos y gastos del Estado	24
2.2	Gasto en salud	27
2.3	Gasto en educación	31
2.4	Gasto militar	33
2.5	Servicio a la deuda	36

### **CAPITULO III. VALORACION DEL DEFICIT**

3.1	Modelo Econométrico	41
3.2.	Análisis de resultados	47

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **ANEXOS**

### **RESUMEN - SUMMARY**

### **BIBLIOGRAFIA**

## **1. PRESENTACION**

A partir de 1990 la economía colombiana inicia un proceso de cambio institucional en la que las reformas económicas de mercado y de apertura apuntan a crear las condiciones que el camino hacia el desarrollo del nuevo modelo de economía privada requiere; en ese orden de idea el Estado y sus instituciones abandonan las concepciones del Estado Benefactor, y las funciones de fomento directo del desarrollo productivo y de industrialización y fortalecer las funciones básicas de auspiciar la protección de los derechos de propiedad, de establecer reglas monetarias y salariales para que los precios reflejen las condiciones de productividad y de competencia en el mercado.

En cuanto al gasto público debe darse un cambio total de las concepciones o paradigmas que avalan la expansión del gasto y justifican el déficit fiscal por el efecto multiplicador que poseen los incrementos en las compras del Estado para dar paso a la austeridad en el manejo y conducción del gasto en todos los niveles, pero de igual forma se requiere una política fiscal que elimine las barreras en los mercados: de bienes y servicios, para que así la economía se autorregule.

El presente trabajo de investigación se propone evaluar el déficit fiscal de la economía colombiana en el periodo 1990 – 2003 de cara a los postulados teóricos que rodean el modelo de apertura, al igual que las políticas implementadas por los gobiernos, y los acuerdos que han suscrito con el Fondo Monetario Internacional para reducir el déficit fiscal a un 2.5% del PIB.

En este orden de ideas se evaluará el gasto en todos y cada uno de las funciones del Estado (salud, educación, seguridad y deuda pública) con el objeto de determinar cual es, el de mayor dinámica y si este corresponde a los lineamientos señalados por el Estado, especialmente en materia de sostenibilidad y viabilidad en algunas instituciones en el largo plazo; para que así se justifiquen las reformas que están próximas a ser implementadas.

Con respecto al ingreso se evaluará considerando las diferentes reformas tributarias que han tenido aplicación desde 1990 al 2003 y su contraste con la política de liberación de los mercados, como también la eficacia y eficiencia en el Principio de Equidad; otro aspecto a considerar es la redistribución del ingreso, y la efectividad de la política fiscal para lograrlo.

En síntesis, siguiendo la metodología planteada, el contenido de la siguiente investigación se describe así:

Inicialmente, se hace una presentación del trabajo describiendo el problema a tratar, los antecedentes que existen sobre el tema, los objetivos e hipótesis que se persiguen en la realización del trabajo y por ultimo la metodología utilizada para la realización del mismo.

En el primer capítulo, LINEAMIENTOS TEORICOS DE LA APERTURA ECONOMICA FRENTE AL DEFICIT FISCAL COLOMBIANO, se detallará las exigencias que el Estado debió cumplir para tener un Nuevo Desarrollo Económico denominado “Apertura Económica”.

En el segundo capítulo, INGRESOS Y GASTOS DEL ESTADO 1990-2003, se exponen el comportamiento de los diferentes gastos que ha tenido el Estado en el periodo de estudio, contrarrestándolos con los ingresos y el Producto Interno Bruto con que cuenta el Estado.

El tercer capítulo, VALORACION DEL DEFICIT, se expondrá un modelo econométrico teniendo en cuenta las variables objeto de estudio y se llevará a cabo los análisis de los resultados obtenidos.

Por último se presentarán las conclusiones pertinentes a la investigación, dando origen, a algunas recomendaciones que puedan servir de herramientas o guía para hallar una solución al déficit colombiano.



## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Antes de los años 90 en Colombia, se vivió bajo una concepción de Estado Benefactor e Interventor materializado en una función social tipificado en aportes a salud, educación, vivienda, alimentación; como también en materia económica visualizada en la participación del estado en sectores productivos como la construcción de obras públicas, servicios públicos, transporte férreo, puertos, mercadeo agropecuario y en general actividades de fomento, que denotan el grado de intervención en la economía.

Luego de 1990 se da un proceso de cambio articulado al nuevo Modelo de Desarrollo Económico en donde no hay una participación del Estado, desarrollándose en consecuencia una libertad de mercados, una serie de privatizaciones donde entes o instituciones del estado pasan a manos de particulares, en donde se hace menor la participación que en materia social (salud, educación etc.) correspondían al Estado Benefactor.

Bajo este panorama “la no intervención del Estado” debe apuntar a que no exista un déficit o por lo menos que exista un equilibrio fiscal y una estabilidad en la economía; Por lo tanto debemos evaluar él porque esta formulación no se ha cumplido, partiendo de las reformas y acuerdos que se han llevado a cabo con distintas instituciones nacionales e internacionales. Nos debemos preguntar ¿Cuál ha sido el comportamiento del déficit fiscal colombiano en el periodo 1990 – 2003? ¿Cuál es la participación que tienen componentes como gasto en educación, salud, gasto militar y gasto en deuda pública dentro del gasto público, además de los efectos que algunos componentes tienen frente a otros?

### **3. ESTADO DE DESARROLLO O ANTECEDENTES**

Los antecedentes con que cuenta el estudio de la apertura y déficit fiscal en Colombia; están más del lado de evaluar solo la política fiscal y las diferentes reformas, sus efectos sobre los ingresos, el carácter progresivo o regresivo de los impuestos y sus incidencias sobre la demanda agregada.

Otros como el trabajo de López A Héctor “Tributación y falta de legitimidad en Colombia” intenta establecer los nexos entre administración tributaria y falta de legitimidad en el contexto de la evolución sociocultural de Colombia; en donde los grandes desarreglos éticos de la nación transmigran al interior de la administración tributaria y determinan su evolución. Las practicas de evasión y elusión de impuestos, corrupción administrativa y contrabando constituyen las principales trabas a la modernización tributaria.

Otro investigador colombiano que nos dejó un legado de conocimiento y sabiduría sobre el manejo de la tributación y finanzas públicas fue Low Mutria Enrique (q.e.p.d.) en su libro de texto editado por la Universidad Externado de Colombia; no podemos dejar de señalar los importantes aportes del Ex ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo quien también a editado a través de la Universidad Externado de Colombia su libro sobre finanzas públicas y sus investigaciones acerca del gasto público en Colombia, donde evalúa su comportamiento y anota la dinámica creciente y sostenida del gasto en seguridad y concluye como el régimen contributivo no es redistribuido.

Según Rhenals Remberto “en la década pasada Colombia registro un deterioro en sus finanzas públicas. Este deterioro persiste, pese a la reducción que experimento el déficit del SPNF en el año anterior. En la primera mitad de dicha década, el crecimiento que registro la economía y las múltiples reformas elevaron los recaudos y permitieron financiar el gasto público, que caracterizo todo el decenio”. Lo que se necesita para ajustar las finanzas públicas del país es un programa creíble que permita restablecer la confianza de los inversionistas y disminuir la tasa de interés.

Otro antecedente importante es el artículo Bien-estar y Macroeconomía de mayo-junio/2003 de la revista de la Contraloría General Económica Colombiana donde el CID de la Universidad Nacional realiza un pormenorizado y profundo análisis de los objetivos de política económica “la cual debe estar al servicio del bienestar de la población y por tanto el criterio final para evaluar la justeza de la política publicas debe ser el mejoramiento de la calidad de vida de las personas”. En este artículo merece especial atención la evaluación que realizan los autores del gasto público en Colombia y el señalamiento que hacen; el gasto social es pro cíclico y el gasto militar es contra cíclico, esto midiéndolo como porcentaje del PIB, el análisis particular se hace atendiendo a criterios como el de la cobertura.

Un crítico natural del manejo que se le ha dado a las finanzas públicas en Colombia es el Senador Acosta Amílkar quien en su página Web, evalúa el Presupuesto Nacional en los últimos tres años, señala como se aprueba sobre premura del tiempo sin profundidad analítica y prevaleciendo criterios partidistas o de grupo el Presupuesto Nacional, como se financia el déficit con endeudamiento y como el Estado acaba mediante privatizaciones con activos de la Nación, afirmando que reducir el déficit no es privatizar empresas públicas sino tan solo una forma de financiarlo.

Los estudios de la Contraloría Nacional de la República que intentan evaluar el impacto social del gasto (salud y educación) su cobertura y los efectos de la concepción tácita en la Contratación Pública como en la administración de los recursos del estado.

Existen antecedentes de carácter coyuntural, que son valiosos aportes al estudio del déficit fiscal colombiano que han sido publicados por periódicos nacionales como el Tiempo a través de columnas como la de Rudold Homme, Juan Camilo Restrepo y Eduardo Palacio Sarmiento.

## **4. OBJETIVOS**

### **4.1 Objetivo General**

- ✓ Analizar el comportamiento del déficit fiscal relacionándolo con variables como educación, salud, gasto militar, corrupción y deuda pública contrarrestándolo con los ingresos del estado a la luz de las concepciones teóricas que rodean la Apertura Económica.

### **4.2 Objetivos Específicos**

- ✓ Evaluar la coordinación de las políticas en la asignación de recursos para salud y educación en concordancia con los postulados teóricos del modelo de Apertura dado en Colombia a partir de 1990.
- ✓ Determinar cual de las variables (educación, gasto militar) posee una mayor participación en el total de gastos.
- ✓ Analizar el comportamiento del servicio a la deuda pública, dentro de la estructura del gasto público total, en los periodos 1990-2003.
- ✓ Medir el impacto de las reformas tributarias que han tenido lugar entre 1990 – 2003 en Colombia.
- ✓ Evaluar la eficiencia de las políticas implementadas por el estado en materia de reducción del gasto público.

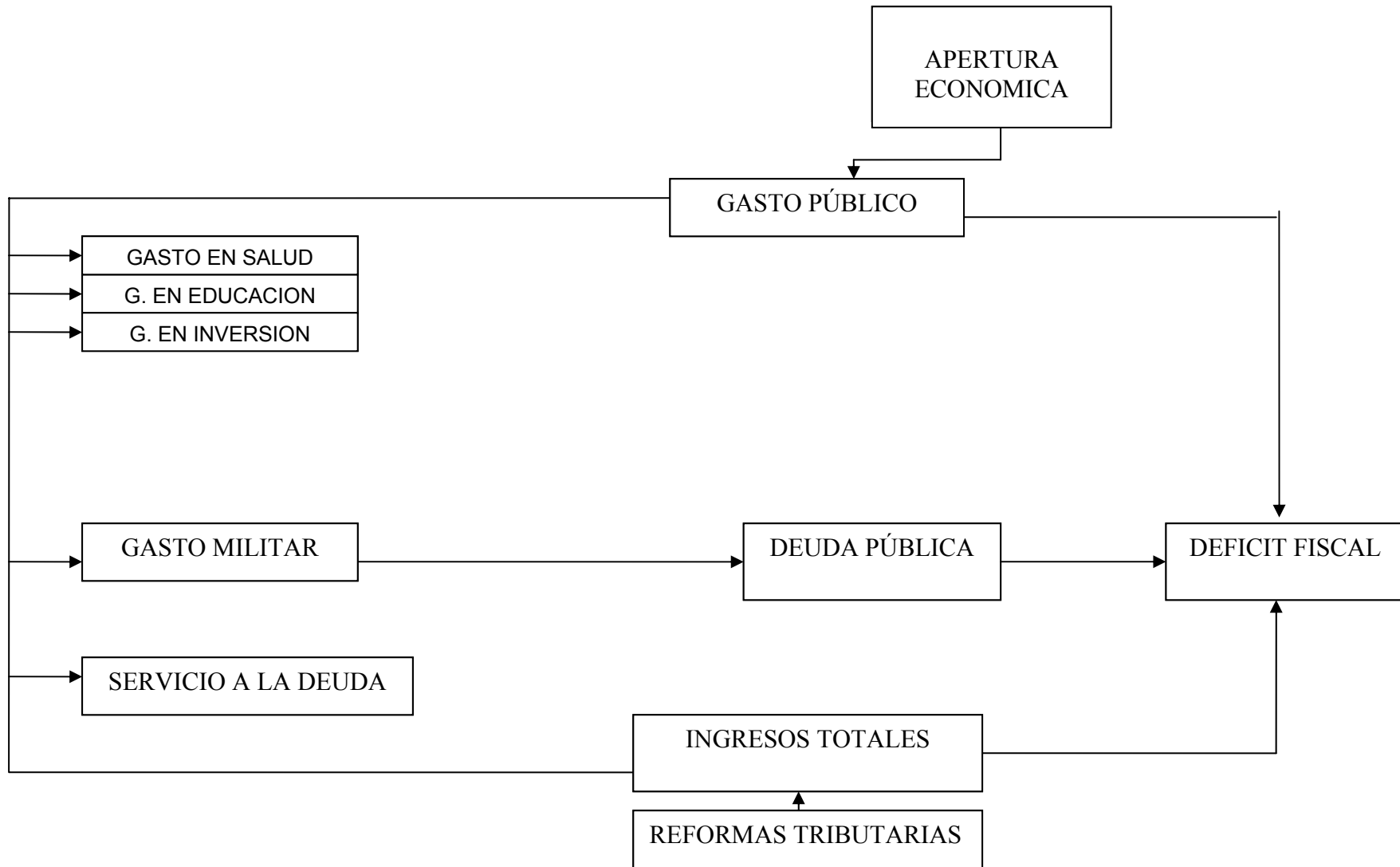
## **5. FORMULACION Y GRAFICACION DE HIPOTESIS**

### **5.1 Formulación de la Hipótesis**

El incremento del gasto militar producto del conflicto social interno sumado al mal manejo de la deuda pública externa creciente ha hecho que el déficit fiscal colombiano en el periodo entre 1990 – 2003 no haya cumplido la meta propuesta, a pesar del sin numero de reformas y acuerdos que se han llevado a cabo en materia fiscal con entes gubernamentales y con entes internacionales como el Fondo Monetario Internacional.



## 5.2 GRAFICACION DE LA HIPOTESIS





## **6. DISEÑO METODOLOGICO SEGÚN LA NATURALEZA DE LA INVESTIGACION**

### **6.1 Selección y medición de variables de análisis**

Las variables consideradas en la presente investigación son las siguientes: Déficit fiscal, gasto público, ingresos.

✓ *Variables dependientes:*

- Déficit fiscal, la cual es una variable endógena dada por los gastos – ingresos.
- Gasto público, la cual es una variable exógena dada por la política fiscal.

✓ *Variables independientes:*

Las variables están expresadas en gasto en salud, gasto en educación, gasto militar y gasto en deuda pública. En el caso de l gasto de deuda es función del nivel de endeudamiento que tenga o posea el país.

## **6.2 Técnicas e instrumentos a utilizar para la recolección y análisis de la información.**

### **6.2.1 Recolección de la información**

La investigación se basó en la fuente de información secundaria. Estos son datos obtenidos por medio de compilaciones, resúmenes y listados de referencias publicadas en un área de conocimiento en particular. En las fuentes de información encontramos el DANE, BANREPUBLICA, etc.

### **6.2.2 Técnicas y procedimientos de análisis**

Una vez recolectada la información, se procedió a organizarla y analizarla bajo los métodos y procedimientos adecuados, aplicando los conocimientos adquiridos a lo largo de la carrera.

El análisis se llevó a cabo bajo un punto de vista objetivo utilizando el programa econométrico Eviews, arrojando así resultados que permitieron mostrar la relación entre las variables estudiadas, como también el impacto que tienen los componentes del gasto sobre el total.

Se corrió el modelo, inicialmente de forma lineal, luego se probaron diferentes formas funcionales para determinar cuál es la apropiada dependiendo de los valores obtenidos en el  $r^2$  (coeficiente de determinación que mide que tanto explican la variable independiente la variable dependiente), la Ts (T de student, estadístico que mide la significancia de los parámetros).

## **CAPITULO I**

### **LINEAMIENTOS TEORICOS DE LA APERTURA ECONOMICA FRENTE AL DEFICIT FISCAL COLOMBIANO**

El desempeño de políticas macroeconómicas permitió en los años 80 una estabilización económica. Sin embargo el modelo utilizado en ese momento no dio los resultados que en materia de crecimiento y modernización se esperaban.

La respuesta en el área de la política fiscal frente a las presiones recesivas originadas en la economía mundial era a juicio de las autoridades fiscales la ejecución de un programa de inversión pública cuidadosamente seleccionado y diseñado por hacer una contribución decisiva al desarrollo del país en el largo plazo.

“La estrategia financiera ideada era conseguir modificar la estructura del gasto, de tal modo que la eliminación de los gastos menos prioritarios permitiría promover los recursos requeridos para los programas del plan. Se advertían problemas con inflexibilidad del gasto público en razón de las rentas de destinación especiales y las transferencias.” <sup>1</sup>

Si se tiene en cuenta que al contrario que el gasto el ingreso con relación al PIB venía en descenso, se entiende porque el país a comienzos de los años 80 entro en la situación de déficit fiscal creciente. La experiencia fiscal entre 1980 y 1982 demostraba en forma dramática el grado de erosión que venia registrando el

1. Crisis Fiscal: Diagnostico y Recomendaciones.

sistema fiscal había sido cubierta con endeudamiento externo que no era sostenible.

A comienzos de la administración Betancur el establecimiento en el país del impuesto al valor agregado, en sustitución del antiguo tributo de las ventas, se reestructuraron y modernización de los diferentes gravámenes municipales y departamentales, pero ello no fue suficiente para compensar la aceleración en la actividad económica motivada por los precios del café.<sup>2</sup>

Complementariamente, en 1985 se instrumentó una política de autoridad en el gasto público donde se incrementaron los sueldos del sector público en 10 puntos por debajo la inflación. “De igual manera, la inversión pública del SPNF cayó del 7.6% del PIB en 1984 al 5.9% del PIB en 1986. En el año 1986, se dio una mini bonanza cafetera que mejoro la situación de finanzas públicas por el superávit generado por el Fondo Nacional del café. El manejo económico se oriento a consolidar el proceso de ajuste macroeconómico emprendido en años anteriores y al fortalecimiento de la competitividad de las exportaciones y al mejoramiento del país en la posición de las reservas internacionales”.<sup>3</sup>

Luego, bajo la administración de Virgilio Barco (1986-1990) el país se basó en una economía social en donde el crecimiento debía tener una función social como factor fundamental del desarrollo.<sup>4</sup> Bajo este gobierno, la corrección del desajuste fiscal era uno de los mecanismos fundamentales del reordenamiento macroeconómico y que en el campo de las finanzas públicas se venían avanzando en el proceso de ajuste con resultados satisfactorios, anotando la reducción continuada que se había logrado en el déficit del sector público consolidado.

1. IBID. Pag 50. (Crisis Fiscal: Diagnostico y Recomendaciones)

2. Alarcón 1987 (Crisis Fiscal: Diagnostico y Recomendaciones)

3. Rosas 1990 (Crisis Fiscal : Diagnostico y Recomendaciones)

La década de los 80 se conoce en Colombia como la “década perdida” por cuanto se considera, que al igual que en algunos países latinoamericanos como Chile, se debió iniciar, los cambios y transformaciones que requerían el aparato productivo de cara a la Apertura Económica, modelo que solo en la siguiente década se inicia en Colombia.

A principios de los 90 Colombia con la administración de Cesar Gaviria Trujillo se vive el propósito de cambiar el modelo de desarrollo, dando importancia al funcionamiento de los mercados y a la iniciativa privada como motor del crecimiento de la economía. Por lo tanto se buscaba promover un ambiente donde el sector privado fuese el pilar del cambio, en tanto que el Estado debía concentrarse en obligaciones básicas dejando de lado las funciones que no le corresponden, viéndose enfrentada a dos escenarios que exigen cambios en la estructura del país: Primero, un escenario interno, caracterizado por tasas de crecimiento muy bajas e inferiores al 5%; y un segundo escenario, externo, dado por los acelerados cambios tecnológicos, de conocimientos y en la conformación de bloques económicos como los son el MERCOSUR, Comunidad Andina, etc., por mencionar algunos ejemplos.

Bajo estos dos escenarios a los que se enfrenta Colombia se ve en la necesidad de optar una estrategia de Nuevo Desarrollo Económico denominado “Apertura Económica” en donde se da una liberación del comercio; eliminación de barreras existentes; fortalecimiento de los sectores financieros, tributarios y cambiarios; y cambios en la estructura interna del país. Estas exigencias se pueden mencionar en puntos clave como son:

### **1.1 La liberación del comercio exterior y marco institucional**

Como bien lo menciona Edwards (1994), el principal objetivo del proceso de liberalización es detener las consecuencias del proteccionismo y su consecuente sesgo antiexportador. Sin embargo, es claro que el proceso de apertura involucra muchos otros aspectos además del comercial, aun cuando éste es uno de los más importantes.

Las transformaciones en la política comercial buscan eliminar las barreras al comercio exterior; inducir una mayor competitividad de la industria; y facilitar un flujo más ágil de materias primas y de insumos industriales así como también generar condiciones para que exista un plan exportador. Lo anterior permitirá que en el país, en este caso Colombia exista una alta competitividad industrial con otros países.

Tales transformaciones emprendidas son: “La modernización, sistematización y fortalecimiento de la aduana; la regionalización y simplificación del Plan Vallejo, la eliminación del control previo a las exportaciones por parte del INCOMEX y la adopción de un control antidumping, para evitar la competencia desleal. Además la Ley Marco de Comercio Exterior, que establece las normas para regular el comercio exterior en el país, creando el Ministerio de Comercio Exterior y transformando el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPORT) en un Banco de Comercio Exterior y finalmente la adopción de un nuevo estatuto cambiario que implico la liberación y descentralización del mercado de divisas, la legalización de las cajas de cambio y la desregulación del comercio de oro.”<sup>5</sup>

Una de las consecuencias inmediatas esperadas de la liberalización comercial debe ser un crecimiento significativo de las exportaciones, consecuencia directa del manejo de la tasa de cambio y de otro elemento adicional: la promoción de exportaciones.

4. SAUL PINEDA HOYOS. Apertura Económica y Equidad. Los retos de la década de los noventa. BANREP 2001

Ésta además de centrarse en ayudas por parte del Estado, debe, de manera especial, facilitar el acceso al crédito a las empresas privadas con el fin de que puedan llevar a cabo un proceso de expansión. Se esperaba por tanto que la liberalización comercial hubiese venido acompañada de un incremento de las exportaciones pero también de las importaciones, con el fin de haber mantenido, en la medida de lo posible, la balanza comercial, en niveles de comercio mucho más altos.

### **1.2 Fortalecimiento de la Inversión y Capital:**

El desarrollo financiero es un factor fundamental para el desarrollo económico y puede contribuir a la reducción de la pobreza, desempeñando funciones como: Intermediador de recursos de capital; hace una revisión de la calidad de los proyectos de inversión y riesgo; transforma plazos y riesgos; y registra transacciones.

Tal como lo menciona Saúl Pineda Hoyos, el fortalecimiento del sistema financiero se ejecuta a través de diversos hechos como la ampliación de las líneas de créditos; el establecimiento de un régimen de emisión de bonos para extender las posibilidades de capitalización a la pequeña y mediana industria ; la vinculación a los mercados de valores, bancos y corporaciones financieras, dando paso a la banca múltiple; la adopción de un nuevo estatuto en materia de inversión extranjera, que amplía las posibilidades de acción conjunta con el capital foráneo en todos los sectores de la economía.

Stiglitz (1993) distingue cinco fallas de mercado en el ámbito financiero:

- Falta de incentivos para un adecuado seguimiento de la situación real de los inversionistas y de los depositantes. El gobierno actúa como un regulador cuando ocurre una quiebra lo que agrava las externalidades negativas del préstamo y da lugar al problema del riesgo moral que se corrige mediante la calidad de la cartera.
- Mercados incompletos. Los mercados de acciones no funcionan bien ya que se realizan transacciones de riesgo y los individuos que intervienen son adversos al riesgo.
- La competencia entre los agentes de este mercado es limitada en muchos países. A pesar de la existencia de muchas personas, es imposible transferir la información de un banco sobre sus clientes haciendo que no se pueda ofrecer todos los servicios a los clientes potenciales.
- Los mercados financieros no son completos y la información no es exógena, por lo tanto no se cumple el sentido paretiano y tampoco con el postulado que el precio despeja el mercado. El prestamista solo mira el retorno de su inversión por lo tanto el gobierno interviene dirigiendo los créditos a unos sectores y restringiéndolos a otros sectores.
- Los consumidores están desinformados o tienen un acceso a la información más limitada que las instituciones bancarias.

La reforma financiera y la apertura de las cuentas comerciales generaron cambios en la estructura del sistema financiero y permitieron la entrada de capitales extranjeros a la economía.



Bajo la administración de Cesar Gaviria Trujillo, se introdujo la Ley 45 de 1990, la cual tuvo una modificación importante en el esquema de la regulación y supervisión del sistema financiero a través de la que se creo el sistema de filiales y matrices. En los años posteriores a 1991 se da una notable reducción de la magnitud de las inversiones forzosas y se llevo a cabo una ejecución de reformas que llevo a una eliminación del esquema de crédito de fomento del Banco de la Republica. Sin embargo solo después de 1992, bajo la autonomía del Banco, los coeficientes de encaje empezaron a bajar de una manera sistematizada y sostenida.

Al principio del gobierno de Ernesto Samper (1994) se permitió una reevaluación del peso para controlar la inflación y los capitales que ingresaban a la economía. Cuando la dirección de estos capitales se reverso, es decir su comportamiento era de capitales golondrinas, la banda cambiaria hasta finales de los años 98 fue el mecanismo para proteger la tasa de cambio; de ahí la regla para tal regulación es la de no intervención por parte del Estado, pasando por tanto el comportamiento del tipo de cambio a ser regulado por las fuerzas del mercado, es decir un tipo de cambio flexible donde no hay un techo ni un piso, solo existe la oferta y la demanda.

Luego en 1998 el Banco de la Republica redujo adicionalmente los encajes obligatorios y empezó a remunerarlos. A pesar de esta política la carga del sistema financiero se vio aumentada, ya que el gobierno introdujo algunas inversiones forzosas a cargo de establecimientos de crédito para cubrir así los costos fiscales de este sector. Al mismo tiempo, se estableció una serie de impuestos a las transacciones financieras destinadas a cubrir los costos de esta crisis. Los impuestos establecidos aunque al principio fueron temporal, al paso de los años se han tomado con fines fiscales como por ejemplo: la tarifa del 2 x 1000 al 3 x 1000 en el 2001 y luego a un 4 x 1000 a partir del 2003.

### **1.3 Modernización de la infraestructura y el transporte:**

En este punto se toman diversas decisiones de importancia: La adopción de un nuevo estatuto para el manejo de Puertos de Colombia. “Col puertos” y la constitución de nuevas Sociedades Portuarias con participación del sector privado; la reestructuración de los ferrocarriles con participación del capital privado. Todo lo anterior se lleva a cabo bajo una desregularización de la economía, donde se da una libertad de capitales a través del proceso de apertura de la economía en todos los frentes.

En general el Estado fiel a los paradigmas neoliberales abandona los monopolios que en materia de transporte (férreo), puertos, servicios públicos y la función de almacenamiento y mercadeo de los productos del sector agropecuario que había reservado para sí. La justificación para dar paso a la privatización de estos entes, fue la ineficiencia económica y operativa que comportaron, así el ahorro que obtendría el Estado permitiría en el futuro aliviar la carga financiera que representaban para él y se cumpliría la no intervención del Estado en la economía y su no competencia con el capital privado.

### **1.4 Educación, Salud y Seguridad social:**

Las políticas implementadas desde los años noventa han mostrado que a partir de 1997, la distribución de los subsidios y los aportes a la educación y a la salud, cada vez son menores y desiguales en su distribución.

A nivel de educación y de la salud el Estado ha optado por privatizar sus entes encargados de estas funciones dejándolos en manos de particulares para así

poder subsanar y resolver el déficit público que estas funciones habían ocasionado.

Desde un enfoque ortodoxo se viene imponiendo una concepción de Estado moderno donde debe ser lo menos operante posible. Esta percepción no debe ser manejada bajo esa óptica, ya que algunas políticas o estrategias tomadas por el Estado no son de mayor utilidad para algunos sectores de la economía ni para la sociedad civil. Tales políticas han ocasionado mucho malestar en cuanto a cobertura y a nivel de subsidios y no han servido como instrumento para promover la racionalización y acción del Estado en estas funciones básicas (salud, educación y seguridad social).

En la actualidad vemos como los entes que no han sido privatizados aun como es el campo de la salud “El Instituto del Seguro Social” y en el campo de la educación “universidades oficiales y colegios oficiales” se mantienen en su gran mayoría con los ingresos obtenidos por venta de servicios y en una menor proporción con los aportes realizados por parte del Estado. Es decir se ha llegado a un punto donde deben autofinanciarse para poder operar y permanecer.

Por lo tanto las decisiones deben estar dirigidas primero más que ha un desmonte de los entes estatales a una eficiencia de los recursos públicos, en donde el Estado debe permanecer y darle paso a los particulares solo donde exista relación directa que justifique su presencia y segunda a una ausencia de déficit, y no como pasa actualmente, ya que al existir una presencia de particulares en su administración en algunos entes no debería darse un desequilibrio fiscal por parte del Estado en estas funciones.

### **1.5 Servicio a la deuda:**

El origen de la deuda es el déficit fiscal presente en los últimos años ante la imposibilidad de poder cubrirla con el señoreaje. Aunque su dinámica puede estar influenciada por factores como las tasas de interés, o el tipo de cambio.

Actualmente se han llevado a cabo estrategias para corregir el desequilibrio fiscal, que no alivian la carga de la deuda existente pero simplemente facilitan su manejo. Algunas estrategias que se han llevado a cabo son:

- Los swaps que han permitido canjear deuda interna de corto plazo por deuda de mediano plazo. Además ha permitido cambiar la denominación de la deuda, canjear deudas en dólares por deudas en pesos.
- Redireccionamiento de las fuentes de financiamiento. El gobierno ha buscado conseguir recursos con la banca multilateral para sustituir el financiamiento con bonos y banca comercial. Esto trae ventajas ya que así se logra un menor costo de colocación y mayores plazos de vencimiento.

Como se dijo anteriormente estas estrategias ayudan a manejar la deuda, pero no es una solución a la solvencia de esta. En una economía como la colombiana contratar más servicios sin tener en cuenta su situación actual sería tener un problema más serio en el futuro y con serias estrategias para su solución. Se pensaría entonces que una solución algo racional sería generar un superávit, en donde se obtengan más ingresos y/o menores gastos a través de exportaciones que a nivel comercial se realicen.

### **1.6 Gasto militar:**

Partimos de la premisa de que el gasto militar actual y futuro responde a una política del Estado de gastar más en defensa y seguridad (Fedesarrollo, 1996). Tal decisión implica que el gobierno aumentará el gasto total y/o destinará menos recursos a otros sectores, por ejemplo el gasto en educación, salud y/o inversión (Dirección de Estudios Sectoriales de Defensa, Justicia y Seguridad, 2002).

En los últimos años se ha visto un comportamiento es contra cíclico, es decir el gasto en defensa, orden y seguridad a aumentado en los últimos años, principalmente en los años 2002-2003. El pie de fuerza sigue aumentado y ahora más cuando el Gobierno trata de llevar a cabo la seguridad democrática. La Comisión de Racionalización del Gasto Publico, llamo la atención en cuanto a la gerencia e ineficiencia del gasto militar en Colombia.

## CAPITULO II

### INGRESOS Y GASTOS DEL ESTADO 1990-2003

#### 2.1 INGRESOS DEL ESTADO 1990 - 2003

Los datos en materia de ingresos y gastos por parte del Gobierno Central en el periodo 1990-2003 muestran un desequilibrio en las finanzas que se reflejan en una creciente deuda que se hace cada vez menos sostenible.

En materia de ingresos, en el periodo comprendido entre 1990-1996 el promedio de crecimiento fue de un 37% comparado con un crecimiento tan solo de un 26% entre los años 1997-2003. Cabe anotar que el porcentaje de los ingresos totales en los años 1994-1995 fue el mismo (11.4% como proporción del PIB año base 1994) y se presento una desaceleración de un -4% de recaudos en el año 1997-1998 (12.4% a un 11.9% respectivamente). Ver tabla No 1.

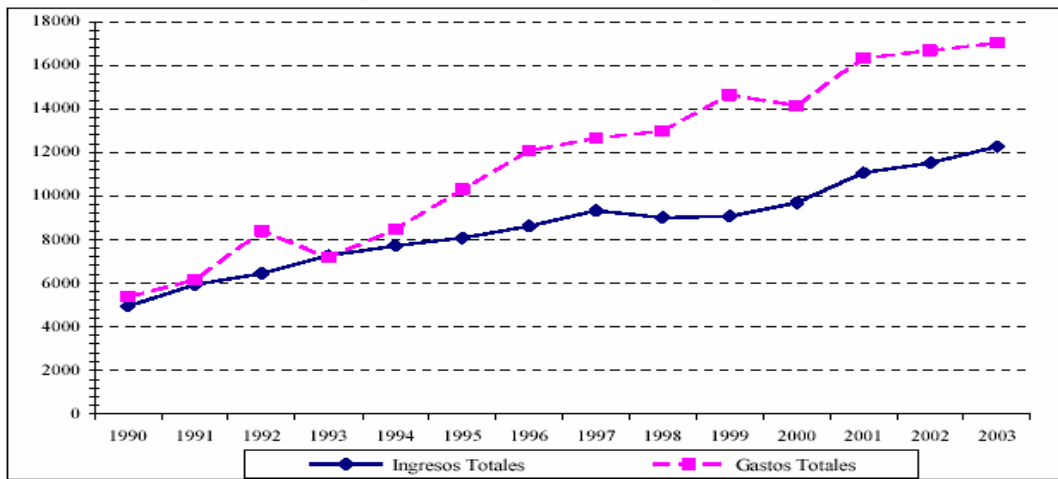
**TABLA 1**  
**INGRESOS DEL GNC 1/**  
**(%) DEL PIB**

CONCEPTO	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	0	1	2	3
<b>INGRESOS TOTAL</b>	<b>8,7</b>	<b>10,2</b>	<b>10,6</b>	<b>11,3</b>	<b>11,4</b>	<b>11,4</b>	<b>11,9</b>	<b>12,4</b>	<b>11,9</b>	<b>12,5</b>	<b>13,0</b>	<b>14,7</b>	<b>15,0</b>	<b>15,4</b>
1,1 Ingresos Corrientes	8,2	9,2	9,7	10,1	10,2	9,9	10,4	11,1	10,6	10,7	11,4	13,3	13,5	14,1
Ingresos tributarios	7,8	8,9	9,4	9,7	10	9,7	10,1	10,8	10,6	10,6	11,2	13,2	13,4	14,1
Ingresos no tributarios	0,4	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
1,2 Otros ingresos 2/	0,5	1	0,9	1,2	1,2	1,4	1,4	1,3	1,4	1,9	1,6	1,4	1,5	1,3

Fuentes: Confis - Banco de la Republica. Cálculos: Hernán Rincón, Jorge Ramos e Ignacio Lozano.

1/ Las cifras difieren de las del CONFIS debido a la reclasificación a caja de algunas partidas del costo de Reestructuración financiera.

**GRAFICO 1**  
**Ingresos y Gastos Totales del GNC 1/**  
**(Precios constantes de 1994)**



Fuente: CONFIS y Banco de la República. Cálculos de los autores.

1/ Para 2002 no incluyen la última mesada (0.5% del PIB), la cual se trasladó para la vigencia 2003.

Los ingresos tributarios pasaron a representar el 9.7% en 1990 a un 16.0% en el año 2002. Durante este periodo, los tributos nacionales aumentaron en cinco puntos su participación en el PIB. Por el contrario los departamentales lograron mantener su participación de 1.0 punto oscilando siempre entre 0.8 y 1.0% del PIB. Ver tabla 2.

**TABLA 2**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVELES DE GOBIERNO**  
**(%) DEL PIB**

Nivel/ Año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	0	1	2
Nación	7,8	8,9	9,4	9,7	10,0	9,7	10,1	10,8	10,6	10,6	11,2	13,2	13,3
Departamentos	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0
Municipios	0,8	0,9	0,9	1,0	1,3	1,3	1,6	1,7	1,8	2,0	1,8	1,6	1,7
<b>Total</b>	<b>9,7</b>	<b>10,7</b>	<b>11,2</b>	<b>11,6</b>	<b>12,1</b>	<b>11,8</b>	<b>12,6</b>	<b>13,4</b>	<b>13,2</b>	<b>13,5</b>	<b>14,0</b>	<b>15,8</b>	<b>16,0</b>

Fuente: Confis y Banco de la Republica. Cálculos: Hernán Rincón, Jorge Ramos e Ignacio Lozano.  
Crisis Fiscal Actual: Diagnostico y Recomendaciones

Las Transferencias Territoriales hasta el año 2001 estuvieron conformadas por el situado fiscal y participación municipal. Gracias a la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993, se estableció que las TT correspondían a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, modificada luego por el Acto Legislativo No 001 de 2001 y la Ley 715 de 2001. “Se unificaron en un solo nombre las Transferencias creándose el Sistema General de Participación. En segundo lugar, su monto anual se aparto temporalmente de los ingresos corrientes de la nación y se determino un periodo de transición en el cual deben aumentar en por lo menos 2% real hasta el año 2005 y 2.5% real entre los años 2006 y 2008. A partir de esta fecha se vuelve a vincular su evolución al comportamiento de los ingresos corrientes de la nación, pero esta vez aumentaran de acuerdo al crecimiento real promedio de los ICN (Ingresos corrientes de la nación) de los últimos cuatro años.<sup>6</sup> Ver tabla No 3.

**TABLA 3**  
**TRANSFERENCIAS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Miles de Millones de Pesos												
<b>TOTAL (1+2+3+4)</b>	<b>840</b>	<b>2128</b>	<b>2956</b>	<b>4106</b>	<b>5679</b>	<b>6473</b>	<b>7790</b>	<b>9310</b>	<b>10035</b>	<b>12797</b>	<b>11209</b>	<b>12579</b>
<b>1. TRANSFERENCIAS Ley 60/93 y 715/01</b>	<b>570</b>	<b>1732</b>	<b>2354</b>	<b>2918</b>	<b>4206</b>	<b>4870</b>	<b>5936</b>	<b>7672</b>	<b>7049</b>	<b>9691</b>	<b>11209</b>	<b>12579</b>
Situado Fiscal	406	1074	1510	1835	2632	2901	3426	4500	4209	5651		
Participaciones municipales	161	649	831	1065	1553	1947	2478	3142	2807	3995		
Otros Recursos	3	9	14	18	21	22	33	31	33	45	51	52
<b>2. FEC</b>					133	375	694	426	1062	1039		
<b>3. FONDOS DE COFINANCIACIÓN</b>	<b>34</b>	<b>89</b>	<b>196</b>	<b>682</b>	<b>837</b>	<b>619</b>	<b>457</b>					
<b>FIS</b>				256	355	233	0					
<b>FINDETER</b>				237	310	260	329					
<b>DRI</b>	9	40	133	156	120	97	85					
<b>CAVECINALES</b>	26	49	63	33	52	29	43					
<b>4. REGALIAS</b>	<b>236</b>	<b>307</b>	<b>405</b>	<b>507</b>	<b>504</b>	<b>609</b>	<b>702</b>	<b>1213</b>	<b>1924</b>	<b>2067</b>		
Porcentajes del PIB												
<b>TOTAL (1+2+3+4)</b>	<b>3,6</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>	<b>4,9</b>	<b>5,6</b>	<b>5,3</b>	<b>5,5</b>	<b>6,1</b>	<b>5,7</b>	<b>6,8</b>	<b>5,6</b>	<b>5,7</b>
<b>1. TRANSFERENCIAS Ley 60/93 y 715/01</b>	<b>2,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>4,2</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>5,1</b>	<b>4,0</b>	<b>5,2</b>	<b>5,6</b>	<b>5,7</b>
Situado Fiscal	1,7	2,1	2,2	2,2	2,6	2,4	2,4	3,0	2,4	3,0		
Participaciones municipales	0,7	1,3	1,2	1,3	1,5	1,6	1,8	2,1	1,6	2,1		
Otros Recursos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>2. FEC</b>					<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>		
<b>3. FONDOS DE COFINANCIACIÓN</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>				
<b>FIS</b>			0,0	0,3	0,4	0,2	0,0	0,0				
<b>FINDETER</b>			0,0	0,3	0,3	0,2	0,2	0,0				
<b>DRI</b>	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0				
<b>CAVECINALES</b>	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0				
<b>4. REGALIAS</b>	<b>1,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>		

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Crisis Fiscal Actual: Diagnostico y Recomendaciones

6. Hernán Rincón, Jorge ramos. Crisis Fiscal Actual: Diagnostico y Recomendaciones.



Antes de la modificación por parte del Acto Legislativo los gobiernos recibieron recursos adicionales a la Ley 60: Primero, los Fondos de Compensación, creado en 1997; segundo, los Fondos de Cofinanciación que operaron hasta 1998; y tercero El Fondo Nacional de Regalías.

## 2.2 GASTO EN SALUD

Cuando se analiza el comportamiento que tiene el gasto en salud a lo largo de los años 1990-2003 nos encontramos que este se presentó con dos tendencias: Una protagonizada en los años 1990-1998, la cual pasó de 1.707.435 a 3.058.170 tal vez resultado de las políticas de seguridad manejadas por las administraciones de aquellos momentos y otra revelada desde el año 1998 con un comportamiento descendente en la cifra del gasto, pasando de 3.058.170 a 2.898.388 en el año 2003, sin pasar por alto que entre los años 2000 y 2001 hubo un aumento en esta cifra. Ver tabla No 4.

**TABLA No 4**  
**GASTO DE SALUD DENTRO DEL PIB**  
**PRECIOS CONSTANTES DE 1994**  
**MILLONES DE PESOS**

<b>AÑOS</b>	<b>90</b>	<b>91</b>	<b>92</b>	<b>93</b>	<b>94</b>	<b>95</b>	<b>96</b>
Gasto Salud	1.707.435	1.766.513	1.827.688	2.109.444	2.396.255	2.603.901	2.687.231
PIB	56.873.930	58.222.935	60.757.528	64.226.882	67.532.862	71.046.217	72.506.824

<b>AÑOS</b>	<b>97</b>	<b>98</b>	<b>99</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Gasto Salud	2.916.758	3.058.170	3.239.912	3.194.976	3.396.399	3.232.701	2.898.388
PIB	74.994.021	75.421.325	72.250.601	74.363.831	75.458.108	76.914.134	77.414.210

Fuente: DANE. División de Síntesis y Cuentas Nacionales

Cuando expresamos el gasto de la salud en términos de porcentaje del gasto total se evidencia como la participación de este no tiene el aumento significativo que debería tener. Tabla No 5, grafico 2.

**TABLA No 5**  
**GASTO DE SALUD (%) DEL GASTO TOTAL**

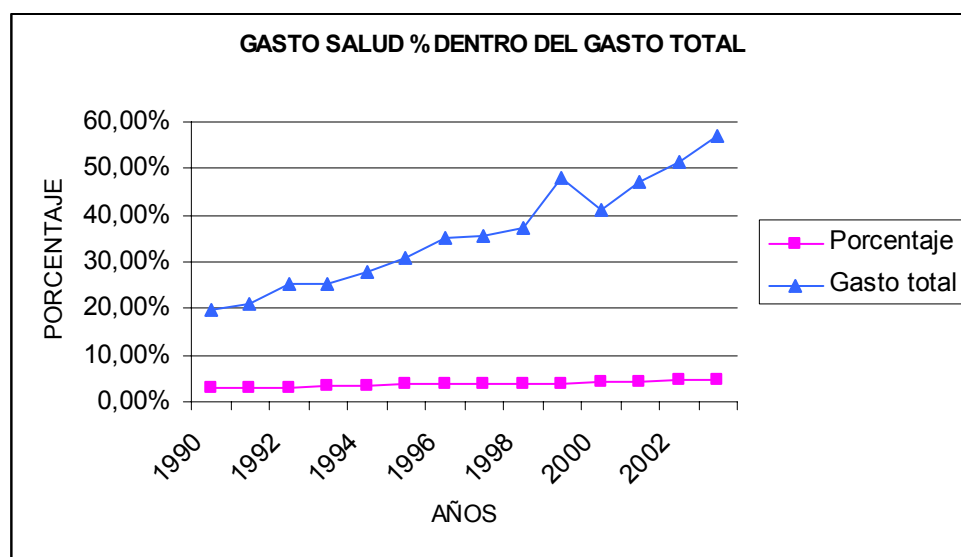
AÑOS	90	91	92	93	94	95	96
Gasto Total	19.80	21.10	25.50	25.10	27.80	30.90	35.00
Porcentaje	3.00	3.03	3.00	3.28	3.54	3.66	3.70

AÑOS	97	98	99	0	1	2	3
Gasto Total	35.50	37.30	43.90	41.30	47.30	46.70	46.80
Porcentaje	3.88	4.05	4.48	4.29	4.50	4.51	4.74

Fuentes: DANE. División de Síntesis y Cuentas Nacionales

Cálculos: Autora

**GRAFICO 2**



Fuente: DANE. División de síntesis y Cuentas nacionales.

Por otro lado, en el país se propuso un sistema de salud de carácter público denominado “seguridad social” donde se determinó que la afiliación sería obligatoria, se fijaron contribuciones y planes obligatorios regulados y definidos por el Estado. Este sistema se encontró con una serie de limitaciones que produjeron

una serie de modificaciones en el comportamiento de las afiliaciones de las personas.

Entre los años 1993-1997 hubo un aumento considerable en el número de afiliados en todo el país, pasando en el quinto mes del año 1993 de 2.460.038 a 4.936.741 en el mismo mes en el año 1997, representando un incremento de 136%. Entre los años 1997-2002, se observa una disminución en la afiliación en el número de personas, solo entre el primer mes de los años entre 1997/2000 se dejó de lado la afiliación a 20% de las personas. Es decir se puede evidenciar que entre los años 1993/1997 hubo un incremento en las personas afiliadas en un 159%, sin embargo al pasar de los años 1997/2000 hubo un abandono por parte del Estado para aseguramiento de un -7%. Ver tabla No 6

**TABLA No 6**  
**ASEGURAMIENTO EN SALUD. Todo el País**

Quintil *	Afiliados			Incremento (%)		
	1993	1997	2000	1993/1997	1997/2000	1993/2000
1	528.283	4.052.475	3.248.955	667	-20	515
2	1.349.623	4.296.587	3.321.082	218	-23	146
3	2.026.569	4.781.450	4.006.373	136	-16	98
4	2.407.533	4.634.566	4.512.236	93	-3	87
5	2.460.038	4.936.741	5.987.950	101	21	143
<b>Total</b>	<b>8.772.046</b>	<b>22.701.819</b>	<b>21.076.596</b>	<b>159</b>	<b>-7</b>	<b>140</b>

Fuente: PHD, DNP, PHUD.

\* Meses del año

Actualmente, las transferencias a los entes de salud están atadas a la eficiencia que demuestren en su funcionamiento, ya que se ven en la obligación de generar sus propios recursos para financiar parte de sus operaciones sea por la venta de servicios y/o por aportes por parte de sus empleados; de lo contrario, es decir si no generan parte de esos recursos recibirán menor cantidad de recursos por parte del Estado. El comportamiento demostrado por las transferencias que ha realizado el Estado son los siguientes: Ver tabla No 7 y tabla No 8.

**TABLA No 7**  
**Transferencias Sector Salud**  
**Porcentaje del PIB**

AÑOS	1990	1993	1995	1997	1999	2001	2002	2003
Salud	0.4	0.5	0.8	1.0	1.3	1.5	1.3	1.3
s.- fiscal	0.4	0.5	0.5	0.7	0.8	0.8	0.9	-
P. municipios	0.0	0.0	0.2	0.3	0.5	0.6		-

Fuente: Crisis Actual: Diagnostico y Recomendaciones. Hernán Rincón, Jorge Ramos, Ignacio Lozano.

**Tabla No 8**  
**TRANSFERENCIAS SECTOR SALUD**  
**PRECIOS CONSTANTES DE 1994**  
**MILLONES DE PESOS**

AÑOS	90	93	95	97
Transferencias	454.991	64.227	1.065.693	1.499.880
PIB	56.873.930	64.226.882	71.046.217	74.994.021

AÑOS	99	2001	2002	2003
Transferencias	1.878.516	2.188.285	1.692.111	1.006.385
PIB	72.250.601	75.458.108	76.914.134	77.414.210

Cálculos: Autora

De aquí que se llegue a la conclusión que además de no dar la importancia que se le debe dar a la salud por prioridades como el gasto militar o servicio a la deuda a través de los años y segundo por políticas implementadas por diferentes gobiernos, se abandone por que cada vez serán menores las transferencias destinadas por parte del Estado.

Cabe recordar que Colombia para tener una equidad debe cumplir con el Consenso de Washington, la cual tiene entre sus puntos “Servicios públicos al servicio de los consumidores”, donde se nombra “La insuficiencia de la infraestructura, de la salud y de los servicios regulatorios tales como la protección al consumidor, han sido muy gravosos para los pobres. Los pobres y los

consumidores de bajos ingresos deben ser ahora el centro de una nueva cultura de servicios.”

### **2.3 GASTO EN EDUCACION**

La familia y la escuela son las dos instituciones más importantes a la hora de formar valores del ser humano; la afirmación anterior explica porque uno de los componentes más importante del gasto social es la educación, y la atención y el cuidado que muchos gobiernos le dan, sin desconocer que la educación a sido considerada por muchos tratadistas como inversión en capital humano y una vía clara y pertinente para alcanzar el crecimiento económico, el bienestar y afianzar la democracia de los pueblos.

En el periodo de análisis las cifras a precios constantes de 1994 muestran una inestabilidad en el porcentaje de la participación tanto del PIB y en el gasto total. Entre los años 1990 – 1997 se presento un aumento, posteriormente se observa una tendencia irregular con aumento y disminución en los años 98, 2000, y a partir de 2002. Ver tabla No 9 y 10 respectivamente. Grafico No 3

En términos de cambios y transformaciones la educación no escapa. Se formula la nueva Ley General de educación, en la básica primaria y secundaria. La educación superior se rige por la Ley 30 de 1.992. Los cambios introducidos van en la línea de entregar la responsabilidad a los entes territoriales (municipios-departamentos) a través de las transferencias del situado fiscal para cubrir salud y educación en el nivel de básica primaria y secundaria, en el nivel superior se congelan los presupuestos de las universidades (se mantienen constantes) a partir de la Ley 30/92.

Tabla 9

**GASTO DE EDUCACION  
PRECIOS CONSTANTES DE 1994  
MILLONES DE PESOS**

AÑOS	90	91	92	93	94	95	96
Educación	2.139.442	2.222.271	2.290.634	2.469.690	2.609.556	2.921.355	3.423.151
PIB	56.873.930	58.222.935	60.757.528	64.226.882	67.532.862	71.046.217	72.506.824

AÑOS	97	98	99	0	1	2	3
Educación	3.628.859	3.481.418	3.603.518	3.653.236	3.727.074	3.685.355	3.450.550
PIB	74.994.021	75.421.325	72.250.601	74.363.831	75.458.108	76.914.134	77.414.210

Fuente: DANE

Tabla 10

**GASTO EN EDUCACION (%) DEL GASTO TOTAL**

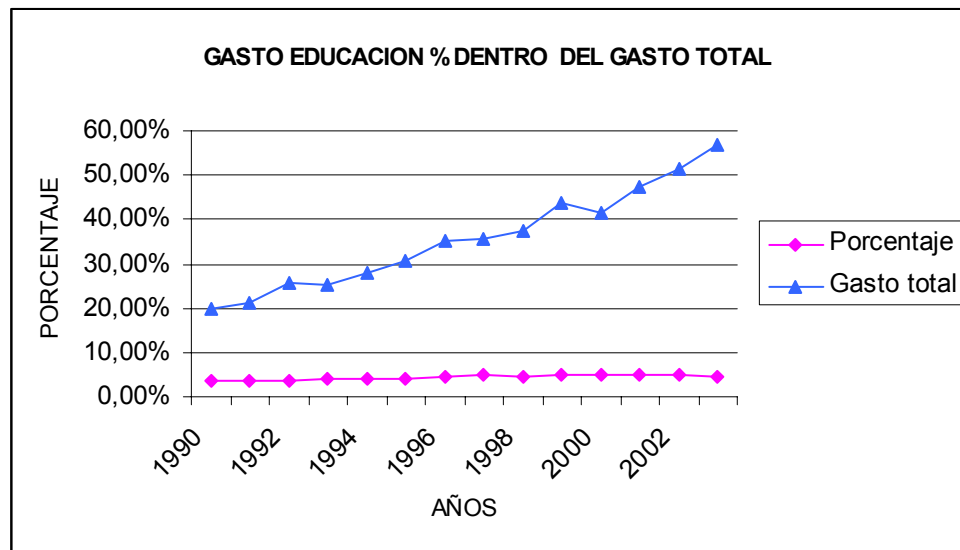
AÑOS	90	91	92	93	94	95	96
Gasto Total	19.80	21.10	25.50	25.10	27.80	30.90	35.00
Porcentaje	3.76	3.81	3.77	3.84	3.86	4.11	4.72

AÑOS	97	98	99	0	1	2	3
Gasto Total	35.50	37.30	43.90	41.30	47.30	46.70	46.80
Porcentaje	4.85	4.61	4.98	4.91	4.93	4.79	4.45

Fuente: DANE

Cálculos: Autora

GRAFICO 3



Fuente: DANE

En general el esquema de financiación de la educación, por parte del Estado cambio en Colombia, se financia hoy la demanda, más no la oferta como se hacia en el pasado, esto sin lugar a duda a permitido, algunos logros importantes como elevar la cobertura educativa (niveles de primaria y secundaria en el sector urbano) a pesar del comportamiento inestable del gasto; sin embargo en el sector rural la situación, no ha mostrado cambios significativos, pero el hecho de elevar la cobertura, sin evaluar la calidad de la formación es en si un síntoma de racionalización del gasto.

## **2.4 GASTO MILITAR**

El conflicto armado en Colombia ha generado la aparición de grupos tanto de izquierda, como en su momento lo fue el M19, actualmente las FARC y el ELN; como los de derecha, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), dándose unas series de discusiones acerca de las diferentes políticas que han tomado los gobiernos en sus periodos correspondientes para enfrentar la problemática que han generado estos grupos.

El análisis de la situación colombiana parte de la información difundida de que el esfuerzo por la lucha contra el conflicto armado es desproporcionalmente alto, frente a los recursos destinados cada vez irregulares a sectores financieros, económicos y sociales. Tal es el caso, ya que existe una mayor participación dentro del PIB colombiano de los gastos militares y menos participación para la educación y para la salud de las personas.

El estudio de la evolución del gasto militar en Colombia revela que en el periodo comprendido entre los años 1990-2003 se ha dado un proceso de expansión y surgimiento de este, la cual es producto de nuevos proyectos que han tenido lugar. A partir de los años 92 se dio una respuesta a la ofensiva de grupos

guerrilleros y desarrollar una estrategia de guerra integral como respuesta a las alteraciones de orden público causados por estos grupos al margen de la ley. Los recursos se destinaron para mantenimiento, renovación y complementación de equipo militar, a mejorar las tropas, modernizar las comunicaciones entre el ejército, la policía nacional y el gobierno. Ver tabla No 11, grafico 4

TABLA 11

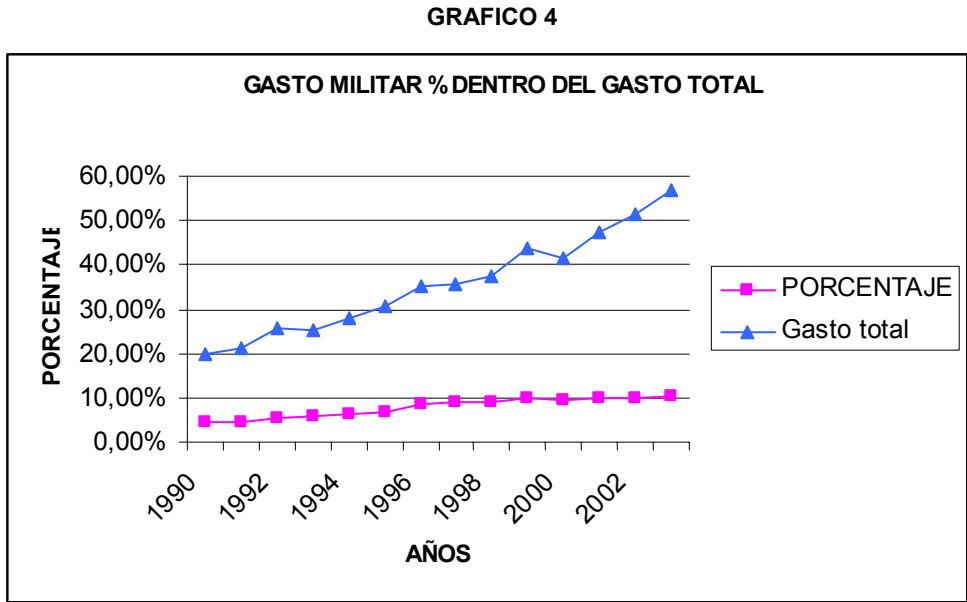
GASTO MILITAR (%) DEL GASTO TOTAL

AÑO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Gasto Total	19.80	21.10	25.50	25.10	27.80	30.90	35.00
PORCENTAJE	4.38	4.57	5.62	5.80	6.44	6.74	8.48

AÑO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	35.50	37.30	43.90	41.30	47.30	51.25	57.00
PORCENTAJE	19.80	21.10	25.50	25.10	27.80	30.90	35.00

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.



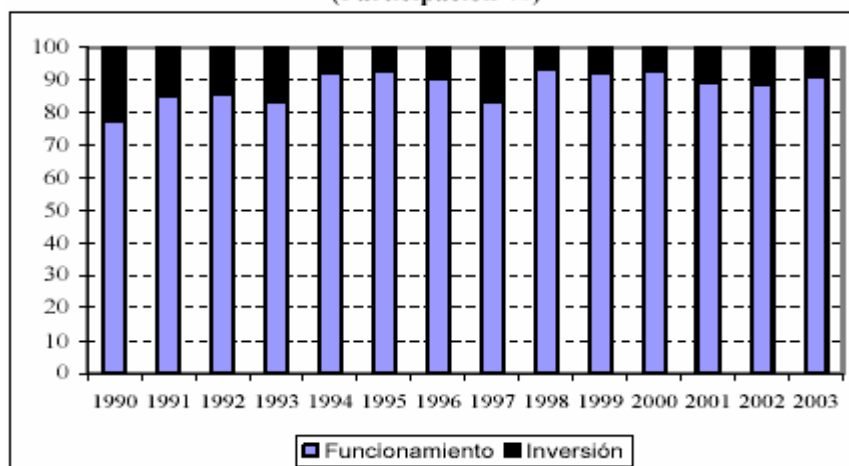
Fuente: Departamento Nacional de Planeación



Por otro lado los gastos de funcionamiento, significaron un aumento en personal, dándole importancia a los rubros de gastos generales, compra de materiales y suministros, al fortalecimiento de las actividades de inteligencia, al desarrollo de servicios de sanidad y al mejoramiento de los campamentos. Ver grafico No 5.

**GRAFICO 5**

**Gasto Militar: Funcionamiento vs. Inversión 1/**  
(Participación %)



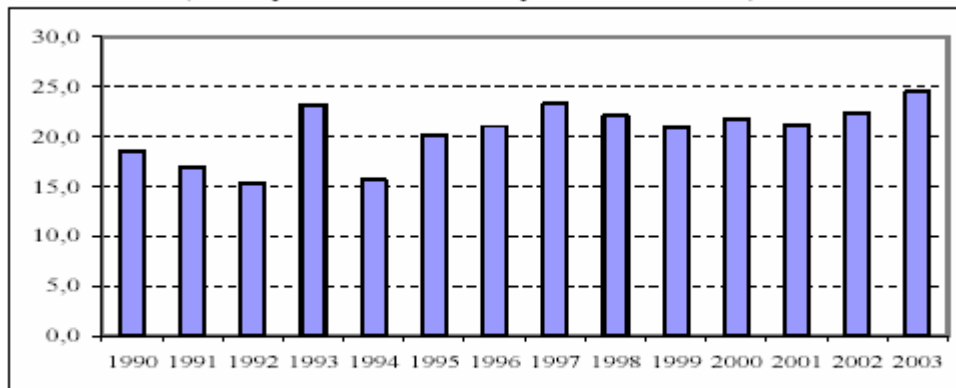
Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos de los autores.

1/ Funcionamiento: comprende los gastos en servicios personales, gastos generales, de operación comercial y transferencias.

Inversión: comprende los gastos en transporte (aviones, helicópteros, vehículos), adquisiciones (equipo militar y otros), construcción, comunicaciones, mantenimiento y otros.

El porcentaje de participación del gasto militar en el Presupuesto de la Nación a lo largo de los años 1990-2003, ha tenido un comportamiento entre el 15% y el 25%. Los años en que se puede revelar una mayor participación del gasto frente al Presupuesto Nacional corresponden a los años 1993, 1997, 2003, donde su comportamiento no fue inferior al 20% y no mayor del 25% correspondiente al año 2003 alcanzando su máxima participación dentro del periodo de estudio. (1990-2003). Ver grafico No 6.

**GRAFICO 6**  
**Gasto Militar**  
**(Participación % en el Presupuesto de la Nación) 1/**



Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos de los autores.

1/ El "Presupuesto de la Nación" incluye aquí sólo los gastos de funcionamiento e inversión del gobierno nacional más los recursos propios de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el DAS.

En consecuencia es fundamental analizar el impacto del gasto militar frente al comportamiento de la economía colombiana, ya que estos solo son razonables, solo si, generarán una situación de seguridad nacional y permitieran ejercer con mayor eficiencia los derechos de propiedad, estimulando la inversión privada y por ende el crecimiento y desarrollo económico.

## 2.5 SERVICIO A LA DEUDA

La teoría económica nos enseña que cuando un país posee u obtiene una balanza comercial deficitaria, debe endeudarse, en consecuencia el desequilibrio que se presenta en una economía abierta donde la diferencia entre el ahorro nacional y la inversión debe ser igual a las exportaciones netas y si su saldo es negativo, el país debe salir a los mercados internacionales a endeudarse. Colombia no escapa a esta situación, ya que la evidencia empírica, o el contraste de la información obtenida, para la balanza comercial y el saldo de la deuda así lo confirman, es

decir en los años de mayor endeudamiento el déficit de la balanza comercial se hace mayor ( ver tabla No 13 , y tabla No 14).

El servicio a la deuda constituye el principal problema en las finanzas del país, y ahora más por el alto ritmo de crecimiento que ha presentado en los últimos años.

La deuda tuvo su incremento gracias, primero al aumento de la vulnerabilidad de las finanzas públicas, puesto que los ingresos tributarios son menores a los pagos correspondientes: los ingresos se han rezagado con respecto a los pagos totales y pagos sin intereses.

Segundo a la necesidad de proveer compromisos en cuanto a pensiones en el Instituto Seguro Social y en algunas empresas de servicios públicos que aumentan el déficit fiscal.

Sumado a esto, la situación externa, dificulta las cosas, en cuanto a consecución de recursos con su costo respectivo, que se empeora cada vez más cuando la volatilidad de los mercados internacionales se relaciona con el aumento en el déficit interno.

El comportamiento observado durante la década de los 90, muestra como el servicio a la deuda ha aumentado. Al principio, es decir desde los años 1990 al 1993, su comportamiento era de un aumento leve, pasando de \$630.988 a \$1.493.109 respectivamente. Luego a partir de 1993 empieza a aumentar la deuda de una manera significativa, pasando de \$1.493.109 a \$29.074.016 en el año 2003; cabe anotar que entre los periodos 1994 y 1995 se presento una disminución de \$624.750 pesos en el servicio a la deuda. (\$3.100.009 y \$2.475.259 respectivamente) resultado que tanto la deuda externa como interna disminuyeron en esos años. Ver tabla No 13.

No debemos olvidar que el Estado Colombiano ha creado un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, cuya Institución ayuda a los países a fomentar su

desarrollo económico mediante reformas económicas, equilibrar su balanzas de pagos entre otras. Dentro de este acuerdo esta mantener en un nivel el déficit presentado en Colombia, pero creando más y más niveles de endeudamiento, pero que de alguna manera se relacionan con las importaciones y exportaciones. Al mismo tiempo el Consenso de Washington cuenta con políticas dirigidas a la “Disciplina fiscal reglamentada”. “La indisciplina fiscal – aquella por la cual los gobiernos continuamente gastan más de lo que recaudan y más de lo que pueden financiar mediante un endeudamiento sostenible- tiene altos costos para los pobres y clases medias emergentes. El compromiso con la disciplina fiscal debe ir más allá de los esfuerzos idiosincrásicos y hacia un presupuesto saludable, basado en reglas y procedimientos transparentes.”

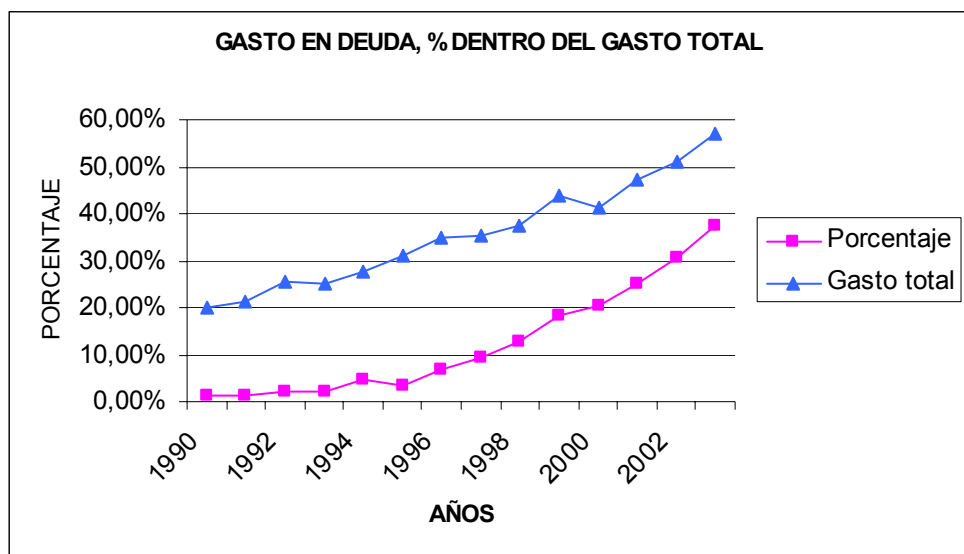
**TABLA No 12**  
**GASTO EN DEUDA% DEL GASTO TOTAL**

<b>AÑOS</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
Gasto total	19,80%	21,10%	25,50%	25,10%	27,80%	30,90%	35,00%
Porcentaje	1,10%	1,46%	2,23%	2,32%	4,59%	3,48%	6,85%

<b>AÑOS</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Gasto total	35,50%	37,30%	43,90%	41,30%	47,30%	51,25%	57,00%
Porcentaje	9,28%	12,90%	18,25%	20,30%	25,22%	30,70%	37,57%

Fuente: DANE

**GRAFICO 7**



Fuente: DANE

**TABLA No 13**

**Servicio de la deuda pública**  
millones de pesos

Año	Servicio deuda GNC			Servicio de la deuda externa GNC y entidades				Servicio deuda externa en dólares			
	Total	Externa	Interna	Amortizaciones	Intereses y comisiones	Total	Entidades	Amortizaciones	Intereses y comisiones	Total	Tasa de Cambio
1990	630.988	552.228	78.760	1.051.582	739.349	1.790.930,8	1.238.702,8	1.849	1.300	3.149	568,73
1991	850.671	708.212	142.459	1.272.750	802.094	2.074.843,9	1.366.631,9	1.993	1.256	3.249	638,61
1992	1.353.933	1.155.894	198.039	1.727.611	819.158	2.546.769,0	1.390.875,0	2.341	1.110	3.451	737,98
1993	1.493.109	1.138.537	354.572	1.595.791	763.309	2.359.099,9	1.220.562,9	1.984	949	2.933	804,33
1994	3.100.009	1.239.358	1.860.651	2.147.975	838.312	2.986.286,8	1.746.928,8	2.584	1.008	3.592	831,27
1995	2.475.259	1.171.492	1.303.767	1.816.288	1.037.033	2.853.320,9	1.681.828,9	1.839	1.050	2.889	987,65
1996	4.963.320	1.460.715	3.502.605	1.919.683	1.019.625	2.939.307,4	1.478.592,4	1.910	1.014	2.924	1.005,33
1997	6.959.074	1.805.380	5.153.694	3.021.803	1.477.010	4.498.812,5	2.693.432,5	2.336	1.142	3.478	1.293,58
1998	9.726.330	2.266.678	7.459.652	3.131.416	1.726.702	4.858.118,4	2.591.440,3	2.031	1.120	3.150	1.542,11
1999	13.183.558	4.048.760	9.134.798	3.768.939	2.318.949	6.087.887,3	2.039.127,3	2.011	1.238	3.249	1.873,77
2000	15.096.197	4.221.851	10.874.346	4.326.036	3.011.109	7.337.145,3	3.115.294,7	1.941	1.351	3.291	2.229,18
2001	19.029.025	6.731.510	12.297.516	5.982.202	3.630.673	9.612.874,8	2.881.365,1	2.611	1.585	4.196	2.291,18
2002	23.609.296	9.790.471	13.818.825	8.031.618	4.652.705	12.684.323,8	2.893.852,8	2.804	1.624	4.428	2.864,79
2003	29.074.016	11.618.353	17.455.663	9.273.026	5.052.494	14.325.520,2	2.707.167,4	3.338	1.819	5.156	2.778,21

**Fuente:** Banco de la República y CGR.

GNC=Gobierno Nacional Central

**.TABLA 14**  
**BALANZA COMERCIAL COLOMBIANA. 1990 – 2003**  
**Millones de dolares**

<b>AÑOS</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
Exportaciones de bienes y servicios (FOB)	6.765.037.137	7.119.751.278	6.909.633.691	7.110.893.063	8.497.195.297
Importaciones de bienes y servicios (CIF)	5.588.746.957	5.086.224.968	6.512.951.733	9.831.916.866	11.942.907.170
BALANZA COMERCIAL	1.176.290.180	2.033.526.310	396.681.958	-2.721.023.803	-3.445.711.873

<b>AÑOS</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Exportaciones de bienes y servicios (FOB)	10.287.519.930	10.582.124.538	11.549.028.844	10.865.625.464	11.568.654.427
Importaciones de bienes y servicios (CIF)	13.860.545.678	13.675.873.821	15.378.859.399	14.634.462.642	10.659.120.571
BALANZA COMERCIAL	-3.573.025.748	-3.093.749.283	-3.829.830.555	-3.768.837.178	909.533.856

<b>AÑOS</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Exportaciones de bienes y servicios (FOB)	13.114.987.245	12.301.489.847	11.897.501.620	13.092.191.411
Importaciones de bienes y servicios (CIF)	11.538.509.864	12.820.624.519	12.716.994.416	13.880.636.261
BALANZA COMERCIAL	1.576.477.381	-519.134.672	-819.492.796	-788.444.850

Fuente: Dane

## **CAPITULO III**

### **VALORACION DEL DEFICIT**

En el presente capitulo contrastamos la hipótesis:

El conflicto social interno sumado al mal manejo de la deuda pública externa creciente ha hecho que el déficit fiscal colombiano en el periodo entre 1990 – 2003 no haya cumplido la meta propuesta, a pesar del sin numero de reformas y acuerdos que se han llevado a cabo en materia fiscal con entes gubernamentales y con entes internacionales como el Fondo Monetario Internacional.

Los resultados obtenidos para el déficit fiscal en Colombia en el periodo 1990-2003, observados en la tabla No 15 muestran que a partir del año 1995, esto se hace creciente en términos de la participación del PIB al evaluarlo en pesos constantes de 1994. La tendencia es irregular (aumentos y disminuciones) en el periodo de tiempo analizado.

Para la evaluación del impacto que tiene las variables: Gasto militar (M), gasto en salud (S), gasto en educación (E), y servicio a la deuda (X) sobre el gasto total y por ende sobre el déficit fiscal colombiano.

Inicialmente se determina el déficit como  $I_g - G_p$  donde:

$I_g$ : Se define como los ingresos del Estado

Gp: Total gastos del Estado. Contiene gasto en salud (S), gasto en educación (E), gasto militar (M) y servicio a la deuda (X).

Para que se presente un déficit fiscal  $G_p > I_g$  en la vigencia del año correspondiente.

Para determinar la forma funcional del modelo se corrieron varias formas funcionales en donde la variable dependiente es el gasto total y las variables independientes son: Gasto en salud, educación, militar y servicio y amortización de la deuda.

Los resultados obtenidos y los problemas de correlación llevo a la formulación del siguiente modelo:

$$G = C(1) + C(2) * X + C(3) * M$$

Por problemas de correlación se omiten las variables gasto en educación y gasto en salud.

C (1): Coeficiente gasto autónomo

C (2): Coeficiente gasto militar

C (3): Coeficiente gasto servicio a la deuda

Dependent Variable: LOGG  
Method: Least Squares  
Date: 04/16/05 Time: 21:51  
Sample: 1990 2003  
Included observations: 14  
 $G = C(1) + C(2) * X + C(3) * M$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C(1)	5247324.	1370828.	3.827850	0.0028
C(2)	0.556139	0.070622	7.874835	0.0000
C(3)	2.678195	0.330470	8.104209	0.0000
R-squared	0.988146	Mean dependent var	25549042	
Adjusted R-squared	0.985991	S.D. dependent var	10159616	
S.E. of regression	1202505.	Akaike info criterion	31.02512	
Sum squared resid	1.59E+13	Schwarz criterion	31.16206	
Log likelihood	-214.1759	F-statistic	458.4744	
Durbin-Watson stat	1.489181	Prob(F-statistic)	0.000000	



Estimation Command:

=====  
LS  $G=C(1)+C(2)*X+C(3)*M$

Estimation Equation:

=====  
 $G=C(1)+C(2)*X+C(3)*M$

Substituted Coefficients:

=====  
 $G=5247324.453+0.5561394546*X+2.678194778*M$

A un nivel de significancia del 1% un Durbin Watson de 1.48 no presenta problemas de autocorrelación. Los coeficientes para cada uno de los parámetros son  $C(1)= 52447324.4$ ,  $C(2)=0.56$  y  $C(3)= 2.68$  con signos positivos para cada uno de ellos, lo que nos dice que un aumento en las variables, gasto en servicio a la deuda como en gasto militar, generarían un aumento en el gasto total. Estos resultados permiten confirmar la hipótesis: El conflicto social interno sumado al mal manejo de la deuda pública externa creciente ha hecho que el déficit fiscal colombiano en el periodo entre 1990 – 2003 no haya cumplido la meta propuesta, a pesar del sin numero de reformas y acuerdos que se han llevado a cabo en materia fiscal con entes gubernamentales y con entes internacionales como el Fondo Monetario Internacional, convirtiéndola en tesis del trabajo.

Sin embargo a un nivel de significancia del 5% el Durbin Watson cae en la zona de indecisión, lo que no nos permite afirmar que existe autocorrelación entre las variables.

Para corregir lo anterior se utiliza el método de las primeras diferencias. “Cuando se efectúa una regresión, generalmente se supone que no hay autocorrelación, y luego se deja que la prueba de Durbin Watson u otras pruebas demuestren si el supuesto es justificado. Sin embargo si  $\rho=+1$ , la ecuación en diferencia generalizada se reduce a la **ecuación de primera diferencia**:

$$Y_t - Y_{t-1} = B_2 (X_t - X_{t-1}) + (U_t - U_{t-1})$$

$$\Delta Y_t = B_2 \Delta X_t + \epsilon_t$$

donde  $\Delta$  es el operador de la primera diferencia y es un símbolo u operador para diferencias consecutivas de dos valores”<sup>7</sup>

Al correr el modelo con el método de las primeras diferencias se obtiene los siguientes resultados:

Donde:

$$G2 = G_{t-1}$$

$$X2 = X_{t-1}$$

$$M2 = M_{t-1}$$

Dependent Variable: G2  
 Method: Least Squares  
 Date: 05/17/05 Time: 22:42  
 Sample(adjusted): 1991 2003  
 Included observations: 13 after adjusting endpoints  
 G2=C(1)\*X2+C(2)\*M2

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C(1)	0.634554	0.176561	3.593955	0.0042
C(2)	2.306837	0.915882	2.518705	0.0285
R-squared	0.356614	Mean dependent var	2528082.	
Adjusted R-squared	0.298124	S.D. dependent var	1733602.	
S.E. of regression	1452377.	Akaike info criterion	31.35594	
Sum squared resid	2.32E+13	Schwarz criterion	31.44285	
Log likelihood	-201.8136	F-statistic	6.097049	
Durbin-Watson stat	2.676218	Prob(F-statistic)	0.031165	

Estimation Command:

=====

LS G2=C(1)\*X2+C(2)\*M2

Estimation Equation:

=====

G2=C(1)\*X2+C(2)\*M2

Substituted Coefficients:

=====

G2=0.6345539524\*X2+2.3068371\*M2

$R^2 = 0.35$	DW= 2.67	Fs= 6.09	Prob f= 0.03
C (1)= 0.634	Ts= 3.59	Prob= 0.0042	
C (2)= 2.30	Ts= 2.52	0.0285	

Corrigiéndose de esta forma el problema de correlación lineal. Sin embargo el  $R^2$  es solo de 35%, lo que permite afirmar que las variables M= gasto militar y X= deuda como primeras diferencias explican el gasto total tan solo en un 35%

TABLA No 15

PORCENTAJE DE GASTO EN SALUD, EDUCACION, MILITAR, SERVICIO DEUDA COMO PORCENTAJE DE  
PERIODO 1990 - 2003

Millones de pesos  
PRECIOS CONSTANTES DE 1994

	PIB	%	ING	%	GASTOS	%	MILITAR	%	SALUD	%	EDUC.	%
1990	56.873.930	8,70	4.948.032	19,80	11261038	4,38	2491442	3,00	1707435	3,76	2139442	1,11
1991	58.222.935	10,20	5.938.739	21,10	12285039	4,58	2664355	3,03	1766513	3,82	2222271	1,46
1992	60.757.528	10,60	6.440.298	25,50	15493170	5,63	3418421	3,01	1827688	3,77	2290634	2,23
1993	64.226.882	11,30	7.257.638	25,10	16120947	5,80	3725732	3,28	2109444	3,85	2469690	2,32
1994	67.532.862	11,40	7.698.746	27,80	18774136	6,45	4354196	3,55	2396255	3,86	2609556	4,59
1995	71.046.217	11,40	8.099.269	30,90	21953281	6,75	4793367	3,67	2603901	4,11	2921355	3,48
1996	72.506.824	11,90	8.628.312	35,00	25377388	8,48	6149376	3,71	2687231	4,72	3423151	6,85
1997	74.994.021	12,40	9.299.259	35,50	26622877	8,89	6669862	3,89	2916758	4,85	3638859	9,28
1998	75.421.325	11,90	8.975.138	37,30	28132154	9,20	6938955	4,05	3058170	4,62	3481418	12,90
1999	72.250.601	12,50	9.031.325	43,90	31718014	9,90	7152504	4,48	3239912	4,99	3603518	18,25
2000	74.363.831	13,00	9.667.298	41,30	30712262	9,70	7213214	4,30	3194976	4,91	3653236	20,30
2001	75.458.108	14,70	11.092.342	47,30	35691685	9,75	7359212	4,50	3396399	4,94	3727074	25,22
2002	76.914.134	15,00	11.537.120	51,25	39418494	10,08	7750225	4,51	3469943	4,79	3685355	30,70
2003	77.414.210	15,40	11.921.788	57,00	44126100	10,50	8128492	3,74	2898388	4,46	3450000	37,56

Fuente: DANE. División de Sintesis y Cuentas Nacionales.

### 3.2 ANALISIS

Los resultados obtenidos a más de afirmar la hipótesis planteada anteriormente, permiten afirmar, la política fiscal en Colombia durante los catorce años de análisis en general es expansiva ; contraria a lo que se podría pensar en concordancia, con las reformas que en materia de financiación y control, ejerce el Estado colombiano, las conquistas sindicales del pasado en sector salud, la poca experiencia y equidad en la asignación del gasto, el clientelismo regional y nacional, la falta de visión empresarial en el manejo de hospitales, el poco o escaso recaudo por servicios prestados entre entidades del Estado y la corrupción que han generado todo tipo de discusión acerca de la cobertura y/o operatividad del sector publico colombiano , especialmente para los sectores menos favorecidos. No es pura casualidad lo que ocurre hoy con la mayor parte de hospitales en Colombia, que están a las puertas de su liquidación; de igual forma lo que acontece con el Instituto de los Seguros Sociales (I.S.S), su inestabilidad como empresa prestadora de servicios de salud y como empresa administradora de pensiones, los distintos debates llevados a cabo así lo evidencian.

Valdría la pena señalar ¿Las reformas a la seguridad social en Colombia no han logrado darle la sostenibilidad financiera y el equilibrio social que el país reclama? Consideremos que no, los procesos de cambios y/o reformas realizados al sistema de seguridad social no han tenido u carácter estructural sino que han estado articulado a lo coyuntural por un lado y al juego de intereses de grupos sociales o políticos comprometidos con las reformas, eso explica la serie de modificaciones que se han introducido a la Ley una es aprobada y comienza su vigencia.

El primer componente en dinámica que arrojan los resultados del modelo es el gasto militar; su particular significancia obedece al conflicto interno que vive el país, pero si observamos las cifras veremos como este crece a una mayor dinámica, que la que traía en los doce años anteriores. Esto no es más que la

materialización de la política de seguridad democrática, del actual gobierno, en la que el número de agentes y soldados se han aumentado al igual que los equipos y armamento de combate, en general la dotación militar aumenta en relación con el número de efectivos.

El segundo componente en dinámica es el gasto en deuda representado, por el pago de intereses y amortizaciones de la deuda, tanto interna como externa. En el periodo de análisis se observa una tendencia creciente entre 1990 a 1993 interrumpida en el año 1995; del 96 en adelante, es decir hasta el 2003 la serie anual crece a tasas altas; lo que permite inferir que si bien es cierto, en los resultados alcanzado en el modelo el gasto en deuda no es el más dinámico, presenta una tendencia altamente creciente , lo que al futuro puede conducir a generar serios problemas económicos, como la falta de capacidad de inversión social y el efecto que sobre el PIB tiene que una gran parte del gasto sea absorbido por deuda, lo que nos coloca, básicamente a producir bienes y servicios en nuestra economía para pagar o atender los requerimientos de la deuda.

Para el caso de la educación la serie muestra un crecimiento relativamente estable con poca dispersión, esto obedece a la congelación de las propuestas de las universidades públicas, hecho que se dio a través de la Ley 30 de 1992, como también el congelamiento de las plantas de docentes de primaria y secundaria y la Ley de participación territorial que se da mediante el situado fiscal como fuente de financiación de la salud y educación en los departamentos y municipios.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones del siguiente trabajo de investigación son:

- Si observamos las cifras del comportamiento del gasto público colombiano en el periodo 1990 – 2003 valorados a precios constantes de 1994 se observa una tendencia sostenida creciente, de igual forma en materia de ingresos la tendencia es similar, pero en términos absolutos el ingreso para todos los años es inferior al gasto, por lo tanto existe o hay presencia del déficit público en los catorce años de análisis.

En la valoración de los componentes del déficit en términos de pesos constantes de 1994 se concluye que la mayor dinámica en generación del déficit entre el periodo 1990 – 1997 lo tiene el gasto militar, luego le sigue el gasto en educación pero solo entre 1990 – 2003, en los periodos 1994 – 1997 el gasto de servicio y amortización de la deuda ocupa el segundo lugar; desde 1997 al 2003 es el gasto de servicio y amortización de la deuda en el que mayor efecto tiene en la generación del déficit.

- La estructuración del modelo correspondiente al comportamiento del déficit en Colombia, en la explicación del gasto y los efectos de sus distintos componentes dado los resultados del trabajo es:

$$G = C(1) + C(2) \cdot X + C(3) \cdot M$$

Los resultados del modelo permiten concluir que la mayor dinámica en la generación del déficit, dado su mayor coeficiente de significación en el

gasto público colombiano lo ejerce el gasto militar con un 2.68, le sigue el gasto de servicio y amortización con un 0.56. La no presencia de los gastos en salud y educación obedecen a la corrección de un problema de correlación.

Al analizar el comportamiento del déficit fiscal colombiano relacionándolo con variables como educación, salud, gasto militar y servicio a la deuda se dan las siguientes recomendaciones:

- Los procesos de cambio y reformas del Estado colombiano deben ser manejadas bajo un carácter estructural y no articulado a la coyuntura presentada en el país. Esto permitirá tener una dirección coherente y consecutiva ante las situaciones que se presenten en los actuales momentos y en un futuro; Colombia se comportaría bajo la percepción de Estado y no con una actuación de autonomía en cada gobierno, en donde no se siguen acuerdos ni reformas de gobiernos anteriores.
- Los representantes y/o responsables de entes estatales y no estatales deben formular soluciones, proyectos y/o reformas que mejoren el bienestar de la comunidad, teniendo en cuenta siempre las fuentes de financiación para tales efectos. De no hacerse así, se generarían falsas ilusiones para las comunidades y se caería por ende a la expansión a la deuda y de déficit fruto a echar mano a dinero no presupuestados o sin una fuente de financiación directa.
- En Colombia debe llevarse a cabo un estudio de la deuda tanto interna como externa, ya que esta ha venido presentándose con altas tasas de crecimiento durante el periodo de análisis.  
Colombia actualmente tiene acuerdos firmados con instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y con otros entes territoriales, pero tiene que crear cambios y reformas estructurales, como se



había mencionado anteriormente, para así frenar la incapacidad del Estado para la inversión social y el efecto negativo que tiene sobre el crecimiento de la economía.

- Colombia, debe descubrir cuales son las raíces del conflicto militar para así poderlo solucionar. Dicha solución no debe sostenerse en una incorporación de personal, aumentos en equipos y armamento etc., sino por el contrario en la generación de políticas de capacitación y empleo para brindar a las personas oportunidades y así invertir en un gasto social y en el bienestar de la comunidad.

## **ANEXOS**

## **CONSENSO DE WASHINGTON: POLITICAS ECONOMICAS PARA LA EQUIDAD EN AMERICA LATINA**

\*El informe propone “10+1” nuevos instrumentos políticos para mejorar la equidad en América Latina. Estos instrumentos aportan un programa para la región que conjuga la retórica con el esfuerzo visible, sin sacrificar el crecimiento económico. Constituyen en resumen, un programa de equidad con crecimiento.

Las “10+1” herramientas de políticas son:

1. **Disciplina fiscal reglamentada.** La indisciplina fiscal – aquella por la cual los gobiernos continuamente gastan más de lo que recaudan y más de lo que puedan financiar mediante un endeudamiento sostenible – tiene altos costos para los pobres y las clases medias emergentes. El compromiso con la disciplina fiscal debe ir más allá de los esfuerzos idiosincrásicos y hacia un presupuesto saludable, basado en reglas y procedimientos transparente.
2. **Atemperar las expansiones y contracciones del mercado.** Las contracciones perjudican sobre todo a los pobres. Las políticas fiscales y monetarias, y las exigencias bancarias y otros requisitos financieros para manejar la inestabilidad y minimizar la crisis, no pueden ser resultado de la improvisación. Debe consolidarse en los periodos de bienestar.
3. **Redes automáticas de protección social.** Un sistema moderno proporciona una base de ingresos para los hogares de clase trabajadora y clase media, tanto como para los pobres. Durante las contracciones, debe

ser de ampliación automática el gasto para el empleo público y los subsidios para que las familias puedan asegurar la escolaridad de los niños.

- 4. Escuelas también para los pobres.** Los sistemas educativos centralizados de hoy en día refuerzan la desigualdad. Las reformas primordiales incluyen mayor autonomía para las escuelas, menores subsidios para quienes están en condiciones de costear estudios superiores, y mayor gasto público para programas preescolares. La política educacional debe también incluir Internet, mediante subsidios públicos, para asegurar que cada escuela y cada comunidad se beneficie de este revolucionario método para acceder al conocimiento.
- 5. Gravar a los ricos y gastar más en los demás.** La región depende en alto grado de los impuestos al consumo, que son regresivos. Al cerrar los vacíos legales y reducir la evasión de impuestos sobre las ganancias, se aumentaría la recaudación sin aumentar la carga impositiva sobre los hogares de la clase trabajadora y la clase media.
- 6. Dar oportunidades para la pequeña empresa.** La onerosa burocracia y la debilidad de los sistemas financieros y judiciales interfieren con las iniciativas de expansión de los pequeños empresarios talentosos. Mayor exigencia en el cumplimiento de los acuerdos crediticios, mayor respeto por los derechos de los accionistas minoritarios, la supresión de créditos de favor otorgados por los bancos estatales, y el acceso a la información y servicios profesionales, fomentaría la creación de empleos y de más empresas pequeñas.
- 7. Protección de los derechos de trabajadores.** Los pobres padecen el costo de un régimen laboral que adolece de poca protección al trabajador y de exceso de reglamentación. América Latina necesita más activamente al

trabajador en cuanto a sus derechos de asociación y convenios colectivos, organizaciones gremiales más independientes y democráticas, y más protección social para reemplazar la excesiva rigidez de las reglamentaciones que frena la movilidad laboral y el crecimiento.

- 8. Abandonar abiertamente la discriminación.** Un ataque decidido contra la pobreza y la desigualdad debe incluir un ataque frontal contra la discriminación. La dirigencia política debe ayudar a derribar las barreras sociales y políticas que perjudican a los negros y a los miembros de grupos indígenas, y en algunos casos, a las mujeres.
- 9. Sanear los mercados de tierras.** Una nueva generación de programas de reforma agraria puede hacer verdaderamente competitivos los mercados de tierras rurales, dando por fin oportunidades justas a los campesinos pobres. El nuevo enfoque hace énfasis en el crédito y la participación comunitaria, y depende menos de la centralización burocrática.
- 10. Servicios públicos al servicio de los consumidores.** La insuficiencia de la infraestructura, de la salud pública y de servicios regulatorios tales como la protección al consumidor, han sido muy gravosos para los pobres. Los pobres y los consumidores de bajos ingresos deben ser ahora el centro de una nueva cultura de servicios.
- 11. Reducir el proteccionismo de los países ricos.** Las barreras a las importaciones agrícolas y textiles impuestas por los países ricos, agravan la pobreza y consolidan la desigualdad en América Latina. Su reducción hará lo opuesto.

\* La política económica del crecimiento y la equidad. Reportes del Emisor. Investigación e Información Económica. Banco de la Republica. Noviembre 2002

## ANEXO No 2

GASTOS: GASTO MILITAR Y GASTO EN SERVICIO A LA DEUDA  
PERIODO 1990 - 2003  
Millones de pesos  
PRECIOS CONSTANTES DE 1994

AÑOS	GASTOS	G2	MILITAR	M2	DEUDA	X2
1990	11.261.038		2.491.442		630.988	
1991	12.285.039	1.024.001	2.664.355	172.913	850.671	219.683
1992	15.493.170	3.208.130	3.418.421	754.066	1.353.933	503.262
1993	16.120.947	627.778	3.725.732	307.311	1.493.109	139.176
1994	18.774.136	2.653.188	4.354.196	628.464	3.100.009	1.606.900
1995	21.953.281	3.179.145	4.793.367	439.171	2.475.259	-624.750
1996	25.377.388	3.424.107	6.149.376	1.356.009	4.963.320	2.488.061
1997	26.622.877	1.245.489	6.669.862	520.486	6.959.074	1.995.754
1998	28.132.154	1.509.277	6.938.955	269.093	9.726.330	2.767.256
1999	31.718.014	3.585.860	7.152.504	213.549	13.183.558	3.457.228
2000	30.712.262	-1.005.752	7.213.214	60.710	15.096.197	1.912.639
2001	35.691.685	4.979.423	7.359.212	145.998	19.029.025	3.932.828
2002	39.418.494	3.726.809	7.750.225	391.013	23.609.296	4.580.270
2003	44.126.100	4.707.606	8.128.492	378.267	29.074.016	5.464.721

Fuente: DANE. División de Síntesis y Cuentas Nacionales.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ✓ Banco de la Republica – Reportes del Emisor. “La medición del déficit fiscal en Colombia”. Bogota, abril de 2002.
- ✓ Banco De La República – Reportes del Emisor. “Consenso de Washington”. Bogotá, noviembre de 2002.
- ✓ Clavijo, Sergio – “Política fiscal y estado en Colombia” Banco de la República. Universidad de los Andes. Ediciones Uniandes.
- ✓ Clavijo, Sergio – “Requisitos para la Estabilidad Fiscal: Un balance y la Agenda. Septiembre 2004
- ✓ Confis.
- ✓ Consenso de Washington: Políticas Económicas Para América Latina
- ✓ Contraloría General de la Republica.
- ✓ Constitución Nacional de Colombia. Año 1991.
- ✓ Departamento Nacional Estadística. (DANE). División de Síntesis y Cuentas Nacionales.
- ✓ Departamento Nacional de Planeación
- ✓ Edwars (1994)
- ✓ Fuentes Agamez, Miguel – “El Impacto del Déficit Fiscal en la Economía Colombiana” Ensayo. Universidad del Magdalena.

- ✓ García Izaza, José Guillermo – “Reformas económica y cambios estructurales en Colombia 1980-2000” Ponencia IV Encuentro Internacional de Economía sobre globalización y problemas de desarrollo.
- ✓ López A, Héctor – “Tributación y Falta de legitimidad en Colombia” cuaderno de economía. No 28 Volumen XVII. 1998.
- ✓ Low, Mutria Enrique; Gómez, Ricardo Jorge – “Teoría Fiscal” Universidad Externado de Colombia. Julio 1993
- ✓ Ramos, Jorge – Crisis Fiscal Actual: Diagnostico y Recomendaciones.
- ✓ Reglamento Memoria o Trabajo de Grado. Acuerdos 003 del 7 de julio y 007 del 5 de noviembre de 1999.
- ✓ Restrepo, Juan Camilo – “Hacienda Pública” Universidad Externado de Colombia. 5ª edición.
- ✓ Revista Contraloría General – “Bien-estar y Macroeconomía”. Economía Colombiana. Mayo/Junio de 2003.
- ✓ Rincón, Hernán. – Crisis Fiscal Actual: Diagnostico y Recomendaciones.
- ✓ Sapag, Chain Nassir – “Evaluación de proyectos de inversión en la empresa” Pearson. Prentice Hall.
- ✓ Stigliz (1993), Fallas del Mercado Financiero.







